

10.02.2010 г. № 67 (с учетом изменений, внесенных Приказами ФАС России от 20.10.2011 г. № 732 и от 30.03.2012 № 203)» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>;

13) Приказ Минкультуры России от 03.12.2012 г. № 1488 «Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>;

14) Постановление Правительства РФ от 25.04.1997 г. № 490 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>;

15) Шаблова Е.Г., Шибин А.В. Экономический анализ частного права: значение для правотворчества и правоприменения в Российской Федерации // Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление, 2012, № 6. С. 128-136.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ТЕНДЕРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 338.242.4

Поспелов Н.С.

Аннотация

В данной статье рассмотрены вопросы, связанные с контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Для этого были проанализированы действовавший до 01 января 2014 г. федеральный закон № 94-ФЗ и вступивший в силу с 01 января 2014 г. федеральный закон № 44-ФЗ. Выявлены основные недостатки ФЗ № 94-ФЗ, а также основное достоинство действующего закона, по сравнению с утратившим силу законом. Сделан вывод о том, что требуется дальнейшее совершенствование закона.

Annotation

This article discusses issues related to the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs. The Federal Law № 94-ФЗ that went out of force on January 1, 2014 and Federal Law № 44-ФЗ, which came into force on January 1, 2014, have been analyzed according to this problem. The basic disadvantages of Federal Law № 94-ФЗ, and the main advantage of the current law, in comparison with the invalid one, were pointed out. It is concluded that further improvement of the law is necessary.

Ключевые слова: конкурс; тендер; контракт; товары; работы; услуги; государственные закупки; государственные и муниципальные нужды; контрагент.

В России система проведения тендеров начала активное развитие в конце 90-х годов, и сейчас этот способ государственного регулирования претерпевает значительные трансформации.

В последнее время как объявление тендеров, так и участие в них становится всё более распространенной практикой, где выигрывают компании с наименьшей заявленной ценой. И этими компаниями оказываются некомпетентные, неспособные выполнить заявленные обязательства фирмы или компании-мошенники, компании, проводящие эти конкурсы, заранее договариваются с потенциальными поставщиками, разрабатывая предложения конкретно под эту фирму (требуемый набор документов, уровень квалификации и т. д.).

Государственное регламентирование позволяет если не избежать, то хотя бы снизить уровень коррупции. Так, до 01 января 2014 г. действовал Федеральный Закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», основное достоинство которого заключалось в том, что благодаря его нормам была запущена система электронных торгов, был наведен порядок в процедурах выбора поставщиков. За соблюдением законности конкурсных процедур следила Федеральная антимонопольная служба. Участие в процедурах государственных закупок стало доступным для малого и среднего бизнеса.

С 1 января 2014 года вступил в силу, за исключением отдельных положений, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Согласно пояснительной записке к проекту данного Закона, целями его принятия являются существенное повышение качества обеспечения государственных (муниципальных) нужд за счет реализации системного подхода к формированию, размещению и исполнению государственных (муниципальных) контрактов, обеспечение прозрачности всего цикла закупок от планирования до приемки и анализа контрактных результатов, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд. При этом указывается, что разработка принципиально нового закона была необходима в связи с тем, что комплекс проблем в российском государственном заказе невозможно решить в рамках внесения изменений в действующее законодательство Российской Федерации в сфере государственных закупок [3]. В связи с этим с той же даты, 1 января 2014 года, утратил силу Федеральный закон от 21 июля 2005 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», все законы и отдельные положения законов, вносившие в Закон № 94-ФЗ изменения, и все взаимосвязанные с ним положения иных законов.

Хотя согласно первоначальному тексту законопроекта предлагалось отменить и Федеральный закон от 18 июля 2011 года №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», однако в принятом в итоге Законе этого не предусматривается [3]. Тем не менее закупки по Закону №223-ФЗ частично интегрируются в контрактную систему.

Практика применения Закона № 94-ФЗ показала слабые стороны в системе госзакупок:

- отсутствие препятствий к участию в торгах неквалифицированных и демпингующих компаний, а также компаний, которые в обиходе называют «фирмы-однодневки»;
- недостаточная организационная подготовка конкурсов приводила к конфликтам на стадии их исполнения;
- имеются способы обойти закон для недобросовестных заказчиков, желающих закупать предметы роскоши и неэффективно тратить бюджетные средства, не неся ответственность за свои действия;
- рост количества несостоявшихся конкурсных процессов; применительно к электронным аукционам, количество несостоявшихся торгов составляет 47%; при использовании других способов закупки количество несостоявшихся торгов ещё выше — 55%;
- правовые нормы, регулирующие закупки для науки и культуры, практически не работали, что ограничивало развитие данных отраслей;
- отсутствие норм ответственности за эффективность государственных закупок и процедур оценки этой эффективности.

Федеральный Закон №44-ФЗ является новым этапом в развитии системы госзакупок и призван обеспечить:

- внедрение системного подхода в сферу планирования и осуществления закупок;
- обеспечение гласности и прозрачности сферы закупок;
- предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

В новом Законе (№ 44-ФЗ) появилась статья, в которой раскрываются основные понятия, используемые для целей Закона — контрактная система в сфере госзакупок и ее участники [3]. Из сферы регулирования исключены такие отношения, как:

- оказание услуг международными финансовыми организациями, созданными в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, а также международными финансовыми организациями, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры;
- закупка товаров, работ, услуг для обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите, в соответствии с Федеральным Законом от 20 августа 2004 года № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и Федеральным Законом от 20 апреля 1995 года № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» [2].

Наиболее заметные изменения порядка обеспечения государственных и муниципальных нужд, вводимым новым законом, относятся:

- расширение сферы действия законодательства в части стадий процесса обеспечения государственных (муниципальных) нужд и регламентирование тех

стадий, которые не относятся напрямую к процессу выбора поставщика, подрядчика, исполнителя (далее также - контрагент), в том числе:

- введение требований об обосновании закупки и возможности ее общественного обсуждения;
- детализация требований обоснования цены;
- допущение возможного выведения из-под действия этого закона части закупок бюджетных учреждений;
- требование применения этого закона организациями, не руководствующимися им по общему правилу;
- введение института централизованных закупок;
- расширение количества способов размещения заказа, точнее определения контрагентов;
- установление более определенных требований к приобретаемым товарам, работам, услугам (нормирование, детализация требований к описанию предметов контрактов, определение идентичных и однородных товаров);
- введение дополнительного регулирования порядка исполнения контрактов, в том числе:
 - установление порядка приемки товаров, работ, услуг по контракту;
 - установление права заказчика на односторонний отказ от исполнения контракта (параллельно аналогичные изменения внесены в Закон №94-ФЗ) [3].

В соответствии с ч.1 ст.1 Закона №44-ФЗ этот Закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, именуемого также контрактом, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) указанными в законе лицами;
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контроль в сфере закупок) [3].

Ключевыми элементами в этом перечне являются «определение контрагентов» и «заключение гражданско-правового договора». «Под определением контрагентов» понимается «совокупность действий, которые осуществляются заказчиками, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги ... либо в установленных настоящим Законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта» (п.2 ст.3 Закона №44-ФЗ). В связи стоит отметить, что сфера действия Закона №94-ФЗ определена как «отношения, связанные с

размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений» (ч.1 ст.1 данного Закона)[2]. При этом ст.5 Закона №94-ФЗ определяет размещение заказа, как осуществляемые в порядке, предусмотренном этим Законом, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов (которые по своей природе являются гражданско-правовыми договорами), а также гражданско-правовых договоров (контрактов), бюджетных учреждений. В таком случае заказ признается размещенным со дня заключения контракта (ч.4 ст.9 Закона №94-ФЗ). Таким образом, с одной стороны, несмотря на серьезные изменения в терминологии, главный элемент регулирования остается фактически прежним. Если же вспомнить, что в Закон №94-ФЗ были включены нормы, устанавливающие:

а) требования о размещении планов-графиков размещения заказов (ч.ч.5.1, 7 ст.16 указанного Закона);

б) определенные ограничения возможностей изменения контракта, из которых вытекали и особенности его исполнения (ч.ч.4.1-8 ст.9 того же Закона);

в) возможность обжалования действия заказчика, уполномоченного органа (глава 8 этого Закона) [2],

может возникнуть впечатление, что изменения, введенные новым законом не так существенны. Соответственно, может появиться вопрос о необходимости принятия этого закона.

Однако, с другой стороны, следует учитывать, что изменения в терминологии необходимы для утверждения и однозначного определения расширенной сферы действия Закона. В частности, внесение в определения предмета регулирования «особенностей исполнения контрактов» исключает возможность такого прецедента, как неприменение Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ ч.8 ст.9 Закона №94-ФЗ на том основании, что «согласно части 1 статьи 1 названного Закона (Закона № 94-ФЗ) он регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, а не вопросы исполнения и расторжения государственных и муниципальных контрактов на выполнение подрядных работ для государственных нужд» (постановление Президиума ВАС РФ от 25.10.2011 №9382/11).

Таким образом, то, что формально было определено предметом регулирования Закона №94-ФЗ, становится только частью предмета регулирования нового закона.

В связи с вышесказанным, вводится новый термин «закупка» – совокупность действий, осуществляемых в установленном Федеральным законом №44-ФЗ порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения контрагента и завершается исполнением обязательств сторонами контракта (п.3 ст.3 Закона № 44-ФЗ) [3].

Употребление именно этого термина («закупка»), связано со стремлением унифицировать, интегрировать в единую систему обеспечение нужд государственных, муниципальных заказчиков и бюджетных учреждений, и нужд организаций, руководствующихся Законом №223-ФЗ.

Однако, как можно увидеть из вышесказанного, закупка - это тоже часть предмета регулирования, включающего и предшествующие этапы (планирование закупок) и последующие их мониторинг и контроль. Для определения всего предмета регулирования используется термин "контрактная система": совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок, в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд; (п.1 ст.3 Закона №44-ФЗ) [3].

Выстроена определенная иерархия: определение контрагентов (размещение заказа) - часть закупки, как процесса непосредственно приобретения товаров, работ, услуг, а сама закупка - часть контрактной системы, включающей в себя планирование закупок и контроль за правомерностью и эффективностью их осуществления.

Весь данный процесс должен приводить к достижению целей закупок, определенных ст.13 Закона №44-ФЗ. Их определения фактически совпадают с данными в ст.3 Закона №94-ФЗ определениями государственных и муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений.

Инструментом, обеспечивающим единство регулирования всего процесса, является Единая информационная система (ЕИС), которая будет содержать не только те сведения, которые в настоящее время подлежат размещению на официальном сайте - планы-графики, извещения и протоколы, но и – интегрирует в себя реестр контрактов и реестр недобросовестных контрагентов, а также включит в себя:

- базу нормативных актов,
- информацию, необходимую для формирования предметов закупок и обоснования цены (каталоги товаров и с 1 января 2015 года (ч.2 ст.114 Закона №44-ФЗ) информацию о складывающихся на товарных рынках ценах),
- информацию о реализации планов и отчеты заказчика,
- результаты мониторинга, аудита и контроля закупок,
- реестр банковских гарантий, реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний и другую информацию, предусмотренную Законом №44-ФЗ (ч.3 ст.4 данного Закона).

Порядок и сроки ввода в эксплуатацию единой информационной системы устанавливаются Правительством РФ. До ввода в эксплуатацию данной системы информация размещается в порядке, установленном Правительством РФ, на официальном сайте: www.zakupki.gov.ru (ч.5 ст.112 Закона №44-ФЗ) [3].

Также субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вправе создавать региональные и муниципальные информационные системы в

сфере закупок, интегрированные с ЕИС (после начала эксплуатации ЕИС (ч.ч. 7, 11 ст. 4, ч. 24 ст. 112 Закона № 44-ФЗ)) [3].

Помимо вышеперечисленных Федеральных законов, для регулирования отношений, связанных с поставкой товаров для государственных или муниципальных нужд призывается Гражданский Кодекс РФ. А именно § 4. «Поставка товаров для государственных или муниципальных нужд» и Глава 28 «Заключение договоров» [1].

В статье 447 «Заключение договора на торгах» говорится, что договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключен путем проведения торгов. Договор заключается с лицом, выигравшим торги. В качестве организатора торгов может выступать собственник вещи или обладатель иного имущественного права на нее. Организатором торгов также могут являться специализированная организация или иное лицо, которые действуют на основании договора с собственником вещи или обладателем иного имущественного права на нее и выступают от их имени или от своего имени, если иное не предусмотрено законом. В случаях, указанных в настоящем Кодексе или ином законе, договоры о продаже вещи или имущественного права могут быть заключены только путем проведения торгов. выигравшим конкурс признается лицо, которое по заключению конкурсной комиссии, заранее назначенной организатором торгов, предложило лучшие условия.

Аукцион и конкурс, в которых участвовал только один участник, признаются несостоявшимися [1].

В ст. 448 «Организация и порядок проведения торгов»

Лицо, выигравшее торги, и организатор торгов подписывают в день проведения аукциона или конкурса протокол о результатах торгов, который имеет силу договора. Если предметом торгов было только право на заключение договора, такой договор должен быть подписан сторонами не позднее двадцати дней или иного указанного в извещении срока после завершения торгов и оформления протокола. В случае уклонения одной из них от заключения договора другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением от его заключения [1].

Например, в Ст. 525 определяются основания поставки товара для государственных или муниципальных нужд. В соответствии с п.2 настоящей статьи к отношениям по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд применяются правила о договоре поставки (статьи 506 – 522), если иное не предусмотрено правилами настоящего Кодекса.

К отношениям по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд в части, не урегулированной настоящим параграфом, применяются иные законы [1].

Основаниями для заключения государственного или муниципального контракта являются (ст. 527):

- Контракт заключается на основе заказа на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд, размещаемого в порядке, предусмотренном законодательством о размещении заказов на поставки

товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

• В отношении победителя торгов или победителя в проведении запроса котировок цен на товары либо лица, с которым в соответствии с законом заключается контракт при уклонении победителя торгов или победителя в проведении запроса котировок цен на товары от заключения государственного или муниципального контракта, не применяется условие о возмещении убытков, предусмотренное пунктом 2 настоящей статьи, в случае заведомого занижения предлагаемой цены государственного или муниципального контракта [1].

Статья 528 регулирует порядок заключения государственного или муниципального контракта. Проект государственного или муниципального контракта разрабатывается государственным или муниципальным заказчиком и направляется поставщику (исполнителю), если иное не предусмотрено соглашением между ними (п.1 настоящей статьи). В случае, когда государственный или муниципальный контракт заключается по результатам торгов на размещение заказа на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд, государственный или муниципальный контракт должен быть заключен не позднее двадцати дней со дня проведения торгов (п.4 ст. 528) [1].

Способы проведения торгов (конкурсов) и последующего определения контрагента:

В Федеральном законе №94-ФЗ способы размещения заказа разделялись на две группы: «путем проведения торгов» - конкурс, аукцион и «без проведения торгов» - запрос котировок и у единственного контрагента (ч. 1 ст. 10 этого Закона) [2].

В новом же законе закупка у единственного контрагента противопоставляется всем остальным - конкурентным - способам определения контрагента (ч. 1 ст. 24 Закона №44-ФЗ). При этом количество конкурентных способов расширено за счет введения двухэтапных торгов - как конкурсов, так и аукционов и как открытых, так и закрытых, конкурсов с ограниченным участием - и введения совершенно нового способа закупки, запроса предложений.

Таблица №1: Сравнительная таблица способов проведения торгов

Способы размещения заказа (Закон №94-ФЗ)	Способы закупки (Закон №44-ФЗ)
Конкурс	
Открытый	Открытый
-	Открытый с ограниченным участием
-	Открытый двухэтапный
Закрытый	Закрытый
-	Закрытый с ограниченным участием
-	Закрытый двухэтапный
Аукцион	
Открытый	-
Закрытый	Закрытый

Открытый в электронной форме	Открытый в электронной форме (электронный аукцион)
Запрос котировок	
«Обычный»	«Обычный»
С предварительным отбором	С предварительным отбором
Запрос предложений	
-	Открытый

Были сделаны следующие выводы:

В Федеральном Законе № 44-ФЗ по сравнению с Федеральным Законом № 94-ФЗ расширен перечень требований к участникам:

- при оценке соответствия участника закупки требованиям об отсутствии недоимки по налогам и сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты всех уровней, не будут учитываться следующие суммы:
 - на которые предоставлены отсрочка, рассрочка, инвестиционный налоговый кредит в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
 - которые реструктурированы в соответствии с законодательством РФ;
 - по которым имеется вступившее в законную силу решение суда о признании обязанности заявителя по уплате этих сумм исполненной;
 - которые признаны безнадежными к взысканию в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
- отсутствие участника закупки в реестре недобросовестных поставщиков. При этом проверка является обязанностью заказчика.
- требование об обладании участником закупки исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на такие результаты
- подтверждение правомочности участника закупки заключать контракт;
- отсутствие у участника закупки наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, связанной с поставкой товаров, выполнением работ, оказанием услуг, являющихся объектом осуществляемой закупки, и административного наказания в виде дисквалификации;

Увеличена доля участия малого бизнеса в тендерах: заказчики должны закупать товар у малого бизнеса в размере не менее чем 15% от общего годового объема в денежном выражении (по № 94-ФЗ минимальный порог составлял 10 %), с ценой контракта — не более 20 млн. руб. (по № 94-ФЗ — не более 15 млн. руб.).

Заложенные в новый закон принципы:

- нацеленность на результат;
 - ответственность за результат;
 - прозрачность системы госзаказа,
- должны создать реальные условия для добросовестной конкуренции и эффективного использования бюджетных средств.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гражданский Кодекс Российской Федерации. 2014. // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=162742>
2. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". Документ утратил силу с 1 января 2014 года в связи с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ. 2014. // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148890>
3. Федеральным законом № 44-ФЗ от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (вступил в силу с 01.01.2014г.). 2014. // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165972>

К ВОПРОСУ ПОВЫШЕНИЯ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ НА РЫНКЕ НЕДВИЖИМОСТИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

УДК 332.1.338.49

Гацкевич А.А., Городнова Н.В.

Аннотация

Сегодня разработка региональных программ энергоэффективности является требованием федерального законодательства. В Свердловской области подобные программы работают не первый год, в частности, Региональная программа по энергосбережению и повышению энергетической эффективности области до 2020 года. Главной задача – получение значительной части требуемых энергоресурсов не только за счет строительства новых энергетических объектов, за счет введения новых мощностей, но и за счет энергосбережения.

Abstract

Today development of regional programs of power efficiency is the requirement of the federal legislation. In Sverdlovsk area similar programs work not the first year, in particular, the Regional program to increase of power efficiency of area till 2020. Main a task - reception of a significant part of required power resources not only due to construction of new power objects due to introduction of new capacities, but also for the account of power efficiency.

Ключевые слова: недвижимость, строительство, энергоэффективность

В условиях несбалансированности экономики и хаотичной отчетности по отраслям невозможно достоверно определить конкретные темпы роста энергетики, которая, как никакая другая отрасль, отражает характер развития экономики страны в целом. За последнее десятилетие средний рост электропотребления в РФ отмечен на уровне 2,37 % в год, колебания составляют примерно 0,3 % (2002 г.) и 4,2 % (2006 г.). Показатель текущего